

РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОСКАРЖЕННЯ ГРОМАДЯНАМИ НЕЗАКОННИХ АКТИВ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Кравчук Володимир Миколайович,
Старший викладач кафедри конституційного,
адміністративного і фінансового права
Волинського державного університету ім. Лесі Українки
вул. Винниченка, 30, 43000 Луцьк, Україна

Адміністративно-правове регулювання оскарження, як звернення за захистом своїх прав та законних інтересів до державного органу, якщо громадянин вважає, що їх порушено рішеннями, діями чи бездіяльністю органів виконавчої влади, їхніх посадових чи службових осіб пройшло в Україні складний та довгий період розвитку. З ряду причин історичної, політичної та ідеологічної властивості у новітній історичний період оскарження здійснювалося переважно у адміністративному порядку, а діяльності судових органів у цій важливій сфері відводилася лише другорядна роль.

Ще з перших років радянської влади у науці адміністративного права визнавалося, що особистість не є чимось самоцінним. Вона є лише гвинтиком величезної машини, тому й забезпечення її прав стоїть на другому плані [1, 29-30]. Хоча надалі радянська держава й наголошувала на необхідності всебічного забезпечення прав громадян, реальних гарантій для цього насправді не існувало, та й багато прав, які було закріплено у радянських конституціях мали декларативний характер, що обумовлювалося, зокрема, й непрямою дією конституційних норм.

Завдяки цьому оскарження громадянами неправомірних дій органів державного управління їхніх посадових чи службових осіб розглядалося перш за все як можливість здійснювати ефективний контроль за діяльністю органів державного управління, а вже у другу чергу як можливість захисту суб'єктивних прав громадян.

Можливість оскарження важливих актів, що стосуються здійснення розпорядничих актів управління була встановлена ст. 158 Адміністративного кодексу УРСР [2]. Наприкінці 60-х років виникла потреба подальшого вдосконалення законодавства про порядок розгляду звернень громадян, у тому числі й скарг. Акти 30-х років багато в чому застаріли і не відповідали вимогам часу. Значним їхнім недоліком було те, що в них не було врегульовано порядок розгляду звернень громадян, не передбачалися процесуальні форми діяльності державних і громадських органів з їх розв'язання, що сприяло ослабленню юридичних гарантій охорони прав і законних інтересів громадян [3, 65].

Прийнятий у 1968 р. Указ Президії Верховної Ради СРСР “Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян” (викладений 4 березня 1980 р. у новій редакції) [4] був спрямований на посилення гарантій прав громадян у сфері державного управління. Указ став першим союзним нормативним актом, у якому була зроблена спроба врегулювати цю проблему в цілому. Соціально-політична сутність цього акта у той час була досить велика. Разом з тим у ньому, як відзначається, містилося багато недоліків, прогалин у регулюванні цієї сфери суспільних відносин, зокрема він не гарантував громадянину рівне з органом державного управління процесуальне положення при розгляді скарги, не була вирішена проблема доказів, інстанційності подачі скарги, ухвалення рішення і т.д. [5, 33]. Крім того порядок оскарження окремих дій органів державного управління було регламентовано великою кількістю інших нормативних актів (т. з. спеціальні скарги), що без сумніву ускладнювало реалізацію права громадян на оскарження.

В умовах демократизації державного і громадського життя, розширення кола суб'єктів адміністративного права, практичної реалізації Конституції України 1996 р., виникла необхідність у новому правовому регулюванні процедури з розгляду скарг в адміністративному порядку. Важливим кроком на цьому шляху стало прийняття 2 жовтня 1996 р. Закону України “Про звернення громадян” [6], відповідно до якого громадянин може звернутися з вимогою про

поновлення прав і захисту законних інтересів, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

На відміну від адміністративного способу розгляду скарг громадян розвиток судового порядку у нашій країні йшов поволі. Ще за часів Російської імперії було безліч органів, що мали право розглядати скарги на порушення суб'єктивних прав, у їхньому числі Урядуючий Сенат - вищий орган суду і нагляду. Мали адміністративно-наглядові повноваження землевпорядні комісії, фабричні інспекції і різні губернські присутствія. Під впливом революційних подій у 1905 р. була створена Особлива нарада для перегляду діючої організації Урядуючого Сенату, що повинна була розробити систему адміністративної юстиції Росії. Але тільки перед Лютневою революцією 1917 р. було прийняте рішення про покладення на Урядуючий Сенат функції вищого адміністративного суду, про введення в судових округах посад адміністративних суддів і про покладення на окружні суди обов'язку розглядати певні адміністративні позови [7, 78]. Тимчасовий уряд намагався реалізувати зазначені пропозиції, видавши 30 травня 1917 р. Положення про суди по адміністративним справам [8].

За короткий час незалежності Україна намагалася ввести адміністративне судочинство, подібне до європейських зразків. Так вже в конституції УНР 1918 р. зазначалося, що судова влада в межах цивільного, кримінального і адміністративного законодавства здійснюється виключно судовими органами, при цьому адміністративно-юрисдикційна діяльність адміністративних органів обмежувалася межами закону [9, 83]. У період гетьмана П. Скоропадського законодавче закріплення отримали положення, згідно яких Генеральний Суд Української Держави є вищим судом у адміністративних справах [9, 90]. Проект Основного Державного Закону УНР (1920 р.) передбачав введення у судову систему України Вищого Адміністративного Суду. Загальні суди розглядали при цьому по першій інстанції спори про відповідність розпоряджень місцевих властей вимогам закону, та чи вчинені вони у межах компетенції відповідного органу [9, 114-116]. Таким чином у той період судові вирішення адміністративно-правових спорів впевнено орієнтувалося на формування самостійних адміністративних судів [10, 221].

Після встановлення радянської влади питання про судовий порядок розгляду скарг громадян на різні дії адміністрації постало знову. До юрисдикції судів було віднесено розгляд окремих скарг. Так у 1925 р. Постановою Ради Міністрів СРСР був встановлений судовий порядок розгляду заяв військовозобов'язаних про звільнення їх від військової служби із зброєю за релігійними переконаннями. Ці особи зверталися в суд із заявою про звільнення від несення військової служби. Ті, чий заяви задовольнялися, призначалися на роботу в шпиталі, на склади і т.п. [7, 82]

Видання нормативних актів, що передбачають судову процедуру оскарження по деяких категоріях справ дало новий імпульс для наукового аналізу проблем адміністративного процесу і судового контролю за діяльністю органів державного управління [11, 144]. У науковій літературі того періоду була висловлена думка, що є підстава стверджувати про розширення компетенції суду по перевірці законності в діяльності органів державного управління [12, 134].

Подальшому розвитку інституту судового контролю послужило прийняття 21 червня 1961 р. Указу Президії Верховної Ради СРСР "Про подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку" [13], що надав право особам, підданим штрафу в адміністративному порядку, оскаржити постанову про накладення штрафу до суду.

Потім інститут судового контролю одержав свій розвиток у цивільних процесуальних кодексах усіх союзних республік, прийнятих у 1963 - 1964 р. В них були включені глави, у яких регулювався порядок розгляду судами справ, що виникають з адміністративно-правових відносин.

У цей період судами в цивільно-процесуальному порядку розглядалося близько 30 видів справ, пов'язаних із судовою оцінкою законності й обґрунтованості індивідуальних рішень органів державного управління, які стосуються суб'єктивних прав громадян [14, 239].

Прийнята в 1977 р. нова Конституція СРСР у ст. 58 закріпила право громадян СРСР на оскарження дії службових осіб, державних і громадських органів. Дії службових осіб, які вчинені з порушенням закону, з перевищенням повноважень і які ущемляють права громадян, могли бути у встановленому законом порядку оскаржені до суду [15]. Аналогічна норма містилася в ст. 56 Конституції УРСР 1978 р. [16] Таким чином, інститут судового контролю у сфері державного

управління отримав нове політичне і правове значення: вперше в нашій країні праву на оскарження управлінських дій було надано конституційний характер.

Реалізація ст. 58 Конституції СРСР почалася тільки в 1987 р., коли Верховна Рада СРСР 30 червня 1987 р. прийняла Закон СРСР “Про порядок оскарження в суд неправомірних дій посадових осіб, що ущемляють права громадян” [17]. Текст закону було доопрацьовано і 20 жовтня 1987 р. Верховна Рада СРСР внесла в цей акт зміни, зокрема надав громадянину право звертатися із скаргою на незаконні дії посадової особи безпосередньо в суд поза залежністю від попереднього оскарження таких дій вищестоящому органу чи посадовій особі. Відповідно до вищевказаних законів Президія Верховної Ради Української РСР 25 квітня 1988 р. доповнила Цивільний процесуальний кодекс Української РСР главою 31-А “Скарги на неправомірні дій службових осіб, що ущемляють права громадян” [18].

З метою подальшого удосконалювання інституту судового контролю у сфері державного управління, посилення юридичних гарантій прав особистості виникла необхідність у правильному законодавчому вирішенні проблем, пов'язаних з визначенням підвідомчості справ, що виникають з адміністративно-правових відносин.

2 листопада 1989 р. був прийнятий новий Закон “Про порядок оскарження в суд неправомірних дій органів державного управління і посадових осіб, що ущемляють права громадян” [19]. У відповідності до положень нового закону судовому контролю підлягали дії не тільки посадових осіб, а й органів управління, якщо іншими законами Союзу РСР і союзних республік не був передбачений інший порядок їх оскарження.

Зазначений Закон СРСР “Про порядок оскарження в суд неправомірних дій органів державного управління і посадових осіб, що ущемляють права громадян” був лише кроком на шляху розширення судового контролю у сфері державного управління.

Наступний крок у напрямку до зазначеної мети був зроблений вже після проголошення незалежності України. Законом України “Про внесення зміни в статтю 56 Конституції (Основного Закону) України” [20] від 31 жовтня 1995 року зазначена стаття була викладена в новій редакції, що істотно розширювало предмет оскарження, який включав тепер рішення, дії чи бездіяльність державних органів, юридичних чи службових осіб у сфері управлінської діяльності.

Відповідно до цього глава 31-А ЦПК України також була викладена в новій редакції Законом України “Про внесення змін у статті 235, 236 і главу 31-А Цивільного процесуального кодексу України” [21] від 31 жовтня 1995 р. До рішень, дій чи бездіяльності, що можуть бути оскаржені належать колегіальні й одноособові рішення, дії чи бездіяльність, у зв'язку з якими громадянин вважає, що: порушено чи порушуються його права чи свободи; створені чи створюються перешкоди для реалізації ним своїх конституційних прав чи свобод, чи що вжиті заходи щодо реалізації його прав є недостатніми; на нього покладені обов'язки, не передбачені законодавством чи передбачені законодавством, але без врахування конкретних обставин, за яких ці обов'язки повинні покладатися, чи що вони покладені не уповноваженими на це особою чи органом; він притягнутий до відповідальності, що не передбачена законом, чи до нього застосоване стягнення без передбачених законом підстав, чи неправомочними службовою особою чи органом.

У Конституції України 1996 р. (ст. 55) також закріплено право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [22]. З урахуванням посилення гарантій захисту прав громадян від незаконних дій органів виконавчої влади і закріпленого Конституцією принципу спеціалізації побудови системи судів загальної юрисдикції, необхідна подальша конкретизація, детальна розробка відповідних юридичних процедур. Наступний етап розвитку в Україні інституту судового оскарження громадянами неправомірних дій органів виконавчої влади пов'язаний із створенням спеціалізованих адміністративних судів, яке передбачене Законом України “Про судоустрій України” [23], що покликані, перш за все, забезпечити дієвий захист прав громадян у їх відносинах з органами виконавчої влади. При цьому треба наголосити на важливості якісного процесуального забезпечення функціонування адміністративних судів, у противному випадку може бути скомпрометована сама ідея адміністративної юстиції в Україні.

Розвиток правового регулювання оскарження громадянами неправомірних дій органів виконавчої влади дозволяє зробити висновок, що в Україні сформувалися два основних шляхи оскарження – адміністративний (позасудовий) та судовий, які знаходяться в тісному взаємозв'язку.

При адміністративному порядку громадянин заперечує рішення, дію чи бездіяльність органу державного управління (його посадової чи службової особи) і звертається із скаргою у вищестоящий орган. У цьому випадку оцінка дій (рішень, бездіяльності), що заперечуються, є прерогативою уповноваженого на те органу. Цей спосіб оскарження не виходить за рамки сфери державного управління і є одним з атрибутів державно-управлінської діяльності. Суть його - у прийнятті повноважним на те органом (посадовою особою) юридично владного рішення, у якому дається оцінка законності рішення, що заперечується, чи дій, що породили спірну ситуацію [24, 81]. До переваг адміністративного порядку оскарження варто віднести його дешевизну й оперативність. Крім того, як відзначається, саме при адміністративному порядку допускається перегляд рішення з огляду не тільки на його законність, але і доцільність [25, 37].

Сьогодні значно зросла роль судового порядку оскарження. Норма ч. 2 ст. 124 Конституції України, поширила юрисдикцію судів на всі правовідносини, що виникають в Україні [22]. Таким чином, винесення рішення при адміністративному оскарженні не може виключати наступного судового оскарження. Варто звернути увагу й на результативність судового контролю за адміністративними рішеннями у сфері захисту суб'єктивних прав громадян, а також за відповідним функціонуванням органів виконавчої влади. Розв'язуючи конкретні справи, суди відновлюють права громадян, а також систематично аналізують причини виникнення недоліків у діяльності органів виконавчої влади, повідомляють про це зацікавлені органи, що є важливим чинником поліпшення роботи державного апарату. Тому суди й оцінюються юристами різних країн як органи, що забезпечують найбільш дієвий контроль за дотриманням законності адміністрацією, а вилучення з компетенції судів адміністративних спорів - як один із способів зберегти могутність адміністрації [26, 72-73].

Але зростання значення правосуддя по справах, які виникають з адміністративно-правових відносин, що є невід'ємною ознакою сучасної правової держави, ні в якому разі не означає відмови від позасудового порядку оскарження. В умовах автономного існування двох гілок державної влади громадянин вправі за своєю ініціативою обирати як першу інстанцію розгляду його претензії до органу виконавчої влади або вищестоящий орган виконавчої влади, або суд. Науково обґрунтоване поєднання судового й адміністративного порядків оскарження дозволяє щонайкраще вирішити проблему поділу праці в сфері відносин, що стосується взаємоконтролю між різними органами держави, зміцнення законності, поліпшення механізму охорони прав громадян. Ці два шляхи оскарження покликані в найбільш повному обсязі захищати права громадян. Адміністративний і судовий способи розв'язання конфліктів - дві частини єдиного механізму захисту прав особи, що розумно доповнюють один одного [7, 75]. Однак тенденція полягає в тому, що у відносинах “громадянин - виконавча влада”, коли вони приймають конфліктну форму, усе зростаючу роль грає розгляд такого роду відносин судовими органами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Карадже-Искров Н. П. Новейшая эволюция административного права. – Иркутск: Гос. университет, 1927. – 39 с.
2. Адміністративний кодекс УРСР. – К.: Радянське будівництво, 1934. – 245 с.
3. Салищева Н. Г., Смолярчук В. И. Работа государственных органов по разрешению предложений, заявлений и жалоб граждан // Советское государство и право. – 1968. – № 10. – С. 64-73.
4. О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1968. – № 17. – Ст. 144; 1980. – № 11. – Ст. 192.
5. Хаманева Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора // Государство и право. – 1998. – № 12. – С. 29-36.
6. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України – 1996. – № 47. – Ст. 256.
7. Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. – М.: Институт государства и права Российской Академии наук, 1997. – 214 с.

8. Положение о судах по административным делам от 30 мая 1917 г. // Собрание Указаний и Распоряжений Правительства. – 1917. – № 127. – Ст. 692.
9. Історія української Конституції / Українська правнича фундація / Анатолій Гнатович Слюсаренко (упоряд.), Микола Володимирович Томенко (упоряд.). — К.: Право, 1997. – 464с.
10. Тищенко Н. М. Административно-процессуальный статус гражданина Украины: проблемы теории и пути совершенствования. – Х.: Право, 1998. – 268 с.
11. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. – М.: Юридическая литература, 1964. – 158 с.
12. Лунев А. Е., Студеникин С. С., Ямпольская Ц. А. Социалистическая законность в советском государственном управлении. – М.: Юрид. изд-во Минюста СССР, 1948. – 136 с.
13. О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1961. – № 36. – Ст. 368.
14. Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. – М.: Наука, 1979. – 301 с.
15. Конституция СССР // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.
16. Конституція УРСР // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1978. – № 18. – Ст. 268.
17. О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан: Закон СССР от 30 июня 1987 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1987. – № 26. – Ст. 388.
18. Про внесення доповнень і змін до Цивільного процесуального кодексу Української РСР: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 25 квітня 1988 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1988. – № 19. – Ст. 480.
19. О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан: Закон СССР от 2 ноября 1989 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1989. – № 20. – Ст. 416.
20. Про внесення зміни в статтю 56 Конституції (Основного Закону) України: Закон України від 31 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 42. – Ст. 303.
21. Про внесення змін до статей 235, 236 і глави 31-А Цивільного процесуального кодексу України: Закон України від 31 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 42. – Ст. 301.
22. Конституція України. Прийнята на п'яті сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
23. Про судоустрій України: Закон України від 7 лютого 2002 року // Офіційний вісник України. – 2002. – № 10. – Ст. 441.
24. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности "Правоведение" / Юридический факультет Московского Государственного Университета им. М. В. Ломоносова. – М.: Зерцало: ТЕИС, 1996. – 639 с.
25. Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис) / Коліушко І. Б., Авер'янов В. Б., Тимошук В. П., Куйбіда Р. О., Голосніченко І. П. – К.: Факт, – 2001. – 72 с.
26. Шарвен Г. Юстиция во Франции: Судебный аппарат и классовая борьба / Под ред. Л. Ф. Шарапова; Пер. с фр. Н. Л. Тумановой. – М.: Прогресс, 1978. – 136 с.